



TITLE:

大学オンブズマン制度と日本の大学への適用可能性

AUTHOR(S):

中川, 純子

CITATION:

中川, 純子. 大学オンブズマン制度と日本の大学への適用可能性. 京都大学カウンセリングセンター紀要 2004, 33: 15-30: 30030.

ISSUE DATE:

2004-03

URL:

<https://doi.org/10.14989/156324>

RIGHT:

大学オンブズマン制度と日本の大学への適用可能性

中 川 純 子

I. はじめに

ここ10数年でセクシュアル・ハラスメントの概念が日本でも広く知られるようになった。平成11年4月1日文部省訓令によりセクシャル・ハラスメントの防止等に関する規程が施行され、大学というコミュニティでも特に予防や対処が意識されるようになった。さらに性的な要因に限らず、さまざまなハラスメントも問題として認識されるようになってきた。学生相談は学生生活上の問題の相談に応じるため、そのような相談が増加している。また学内でのハラスメント相談の窓口の1つに指定されることも増えてきている。

これらの問題は、今まで”相手の立場に立って共感して話を聞き、対話により本人の心理的成長を促す”ような方法論を採ってきた多くの心理カウンセラーにとって、その心理学的方法論のみでは決して対処しきれない側面を、現場に持ち込んできている。

それは、具体的に人的・物的環境を早急に改善してほしいという要望や、地位保全や将来の損失への補償要求や、将来にわたっての安心・安全の保証要請や、加害者とされる人への懲罰要求や、もめている当事者間の調停人になることの要望などがあげられる。またそのような対処活動をコミュニティ内でとれば一方で、コミュニティ全体の意識改善につなげるためにハラスメントの対処について公開すべきであるという要請にもさらされることになる。どれも相談者本人と加害者とされる人とその周辺の人々と、さらにはカウンセラー周辺の人をも含む、外的環境との交渉が必要となる。そして現状は、学内各部署の人々とともに、それぞれの立場からかなり手探りで問題に対処している状態であろう。

大学という組織内・組織外からのさまざまな苦情申立が、明らかに増加しつつある今、今後の大学運営を考えていく上で、危機管理の一方策としても、苦情申立に対処するシステムを整備し、日々その改善を重ねていく努力をする必要があるだろう。

II. 苦情申立対処に内包する矛盾

こういった苦情申立に取り組んでみると、人事院規則10-10、相談心得などにも内在していたことではあるが、その過程において、当事者、周囲の人々たちから望まれる姿勢には、互いに矛盾する内容が含まれていることが実感される。

まずは「迅速な対応⇔正確な事実認定」の矛盾である。理想をいえばこの両方が満たされることが望ましいのは当然である。しかし、苦情申立の出てくる状況とは往々にして、ある状況をそれぞれ異なる文脈で理解しふるまう人々が接していて起こる状況であることが多い。関係者の話

を真摯に聞くほど状況の異なる側面が見えてくる場合、”正確な事実認定”には結果的に長い時間と関係者の多大な協力が必要になってしまう。もちろん、一方の話だけを聞いて何かすぐ具体的なアクションを起こしては、正確さから遠ざかる可能性が大きく、場合によっては新たな問題の芽とすらなる。この二つの姿勢を両立させるのは現実的には困難なことが多い。

次に「プライバシーの尊重⇔プロセスの透明性」の矛盾である。苦情申立に来る当事者の多くは、誰にも知られずに、究極的には加害者とされる人当人にすら知られずに、対処や方策を講じてほしいという希望を持っておられる。これは当事者間の権力関係に格差が大きいと感じられているほど、知られることのおびえも含んだ気持ちとして持っておられると思う。そのような恐怖心故に相談機関へのアクセスをためらってしまっている人も少なくないのではないかと想像される。そのことは見かねた第三者の相談などから類推することができる。全く誰にも知られずに具体的な対処をするのは不可能ではあるが、できる限り申立人の希望に添うとすれば、秘密を守ることのできる、少ない人数で、かつ何らかの対処をとることが可能な立場の人物を含めて、取り組むことになろう。一方で、ハラスメント等の問題は、大学全体の構造的問題を含んでいるという認識もある。そう言った立場からは、学内での実例を共有経験とし、対処の過程とその適切性を学内外に説明し、ハラスメントの予防に生かすべきであるという意見も出る。この両立もまた難しいのである。

矛盾する姿勢を同一機関が求められながら、学内で機能し続けるのは大変困難である。どれかの姿勢により軸足をおいていることを示した上で、機能する機関を複数用意することも考えられるのではないだろうか。

米国では苦情相談対処方策の一つとして大学オンブズマンのシステムが採用されている大学がある。大学オンブズマンは、上記の姿勢でいえば、より「迅速な対応」と「プライバシーの保護」に軸足をおいたシステムである^{*1}。このシステムについて報告し、日本の大学への適用可能性を探ってみたい。

Ⅲ. オンブズマンとは

オンブズマン (Ombudsman) とは、もともとスウェーデン語で「代理人」を意味している。1713年に亡命中のスウェーデン国王が、行政の混乱を収め監督させるために「国王の代理人」としての国王の最高オンブズマンを設置した。これが起源となり、後に1809年新憲法制定に伴い、議会が任命し、判事・行政官が法を順守しているか監督する「議会の代理人」としてのオンブズマンへと引き継がれた。国民の自由と権利を保護し、国民の利益のために行動する使命を負っていた。

* 1 このシステムを採用している大学の多くは、一方でより「正確で慎重な事実認定」と「プロセスの透明性」に軸足をおいた大学公式の苦情申立制度をもっており、補完的になっていることを付記する。

その後この制度は、北欧からデンマーク、英語圏の国、南欧へと拡大していく中で行政組織に
応じて少しずつ変化をする*2。この制度の沿革を振り返り、林屋(2002)は、「法の正しい適用の
確保」を任務とし(…中略…)「過誤行政」を問題として、それがあったときに、その「救済措
置」を考え(…中略…)その救済措置の実現は行政機関に期待するという態度」から始まり、そ
れは現在も受け継がれてきているが、加えて「苦情申立人からだされた案件を材料にして行政上
の問題点を解明し、行政を改善するための新しい改革を提案すること」も任務に含まれると見る
ようになり、さらに「オンブズマンによる紛争の解決でも、「法的解決」から「和解的解決」へ
動く傾向もみられる」といった歴史的発展を指摘している。また、「こうした和解的解決の必要
は、特に、今日、多くの特殊オンブズマンを生み出す原動力ともなっている」と述べている。特
殊オンブズマンとは、行政一般分野を扱うのではなく、例えば医療、福祉、など専門分野に限っ
た活動をするものを指している。

紛争の和解的解決の必要性が大きくなってきているのは、大学としても同じである。大学とい
う組織、コミュニティに限定して活動するオンブズマンは、古典的な国や自治体のオンブズマン
とは必然的に活動が異なってくる部分と、共通する理念とをもっている。

IV. 大学オンブズマン

米国のオンブズマン制度は、1967年ハワイ州に取り入れられたのに始まり、1970年代を通じて
各州に伝わっていった。その後オンブズ事務所は連邦、州、学術研究機関、営利事業体、非営利
団体、などに設置され、それぞれに応じた構造で活動している。

米国弁護士協会(ABA: American Bar Association)の示している「オンブズオフィス設立と
運営のための基準」には、オンブズの本質的な特徴として、独立性・公平性・守秘性が挙げられ
ている。これは大学などの組織内に設置されるオンブズオフィスでも等しく実現されなければなら
ない重要な性格なのだが、オンブズマンの雇用条件、業務条件、報告義務、などが入念に配慮
されて設置されなければ、オンブズマンの活動を制限することになり、また組織内利用者がそれ
をオンブズマンの役を果たさないと認識し、結果的に機能しなくなってしまう。組織内でオンブ
ズマン制度を取り入れようとする場合には、このポジションの可能な限りの実現が必要で、苦勞
されてきている点でもあろう。

大学オンブズマンは、組織内オンブズマンの一種である。オンブズマン同士の情報交換や研修、
米国やさらに他国でも広く大学でオンブズオフィスを維持し発展させる援助等をする目的で、大

* 2 拡大につれて、Ombudsmanという英語圏の語感では男性を意識させる言葉が、Ombuds、

Ombudspersonなどと言い換えられる傾向も出てきた。原語のスウェーデン語ではmanは性別のな
い「人」を意味している。このレポート内では、基本的にはオンブズマンを、引用内では使用されて
いる言葉を用いる。

学オンブズ協会(UCOA:University and Colledge Ombuds Association)が設立されている。

UCOAは2000年3月に実務基準を作成している。それは、個人の実践と、オンブズオフィスの方針・手続きの制定のためのモデルとなることを目的としている。そして「これらの基準は、オンブズ専門家の中で共通して理解されている原則に一致して発展してきたものであり、大学オンブズ協会の価値観の核を反映している。実務基準は、メンバーが責任ある選択をする上で助けになるし、さらにはオンブズオフィスとそのサービスに対する設置者の信頼と理解を高める意図をもっている。(University and Colledge Ombuds Association,2000)」とされ、おそらくはこれまでの試行の成果としての、大学オンブズマンの定義と活動実践のための基準が示されている。

UCOAによる大学オンブズマンの定義は以下の通りである。

「大学オンブズマンは、高等教育機関によって認可され、守秘義務をもって申し立てられた行為や手抜きや失礼な言動や組織広範に渡る問題についての苦情や関心事や調査を、オンブズマンの定義による管轄範囲内で受け付け、これらの問題について話を聞き、選択肢を提供し、解決を促進し、非公式な調査や審査を独立的に公平に行うものである。(University and Colledge Ombuds Association,2000)」

実務基準として6点挙げられているものの見出しを以下に抜粋する。

1. 独立性：オンブズオフィスは、その構造、機能、外観上独立していなければならない。
2. 公平性／中立性：オンブズは中立、公平で、同調せず、客観的である。
3. 守秘性：オンブズは、深刻な危害の差し迫った危険があり、他に責任ある選択が存在しない場合を除いて、守秘の下に得たどのような情報も開示してはならないし、開示を要求されてもならない。
4. 非公式性：オンブズは、原則として非公式に機能し、以下のような方法を用いる。聞くこと、情報の供給と受領、問題のとらえ直し、選択肢の開発、委託、第三者の介入、頻繁なやりとり、調停、システムの変化。
5. サービスへのアクセス：明示されたコミュニティの成員全ては、自発的にサービスを求めることができ、敬意と尊厳をもって取り扱われるであろう。
6. 専門的能力：オンブズは専門的実務基準にしたがって活動し、スタッフが継続的に教育と訓練を求める機会を追求し提供する。

(University and Colledge Ombuds Association,2000)

ここで1～3に示されていることは、独立性・公平性・守秘性というオンブズマンの本質的な特徴である。各項目の細目には、大学内に設置する場合の具体的配慮点がある程度明らかにされている(付録資料参照)。

4の非公式性は、オンブズマンの歴史上「救済措置の実現は行政機関に期待する」勧告ではじまっていることに由来している面もあるが、重要な実務基準である。というのは、この1～3が実現されている地位で雇用され、さらにこれが公式な処分に関与するあるいはなりかわることに

なる、つまり懲戒処分などの権限を与えられると、これは組織内独裁機関へとすり替わる可能性が生じてくるからである。実際に国家レベルでも、全体主義や独裁制の隠れ蓑としてオンブズマン制度を利用される危険性は既に指摘されている（林屋、2002）。

次に、この大学オンブズマン制度を取り入れている例を取りあげてみたい。

V. 大学オンブズマン制度例（大学サイトの情報より）

1. ハーバード大学（米国）（学生数約20000人、教職員約11000人）

ハーバード大学では、2002年8月の、「他者の権利や尊厳を尊重すること、全ての交渉において誠実に高潔であること、卓越した研究を良心的に目指すこと、責任を持つことに参与すること（University Ombuds Office,2003）」をハーバードの構成員に求めた総長声明に基づき、2002年10月にオンブズ委員会を設立し、2003年2月に大学オンブズオフィスを設立している。このオフィスの役割は、「職場状況と研究環境に関する心配事を抱える個人が、通常の経路を利用することでは解決しないかもしれないその問題の解決を見つけるための、援助をすることです。より一般的に言えば、一義的な目的は、分裂を生む緊張が段階的に拡大する前に公平性と正義の問題を解決することにあります（University Ombuds Office,2003）」とある。

大学オンブズオフィスは、学長(Provost)に活動概要の報告義務があるが他の事務組織からは独立している。同様に非公式性、守秘性、公平性も堅持し、問題解決に当たることが示され、既に存在する苦情申立制度に変わるものではなく追加するものであることが述べられ、その苦情の性質によっては初期のうちに適切な学部・部局の葛藤解決機関へ紹介することも示されている。オンブズオフィス設立以前から、各部局ごとに、セクシュアル・ハラスメント、またはそれを拡大して大学内での不当な扱いや職権乱用に対しての相談対策室などを設置して対策がとられてきていた経緯がある。また、それ以外にも学内警察、大学保健サービス、大学精神保健サービス、大学聖職者、学生自助グループなども相談可能な機関として選択肢にあげられている（ex. Harvard University Faculty of Arts and Sciences : Administration pages）。

大学オンブズオフィスには、大学オンブズパーソン、オンブズパーソン各1名、事務アシスタントが配置され、オンブズ委員会は大学オンブズパーソンを委員長とし、オンブズと、学内で現在問題解決・紛争解決の仕事をしている人や、同様の問題に深い理解のある人物、合計9名で構成されている。これは必ずしも各部局から1名ずつというわけでもなく、学部長など決まった地位の人物でもない。また、以前から活動していたMedical School（医学部・歯学部・公衆衛生学部）の医療オンブズもこの委員会に参加している。この委員会には匿名性を保った形で情報が提供され、「オンブズの役割に即した広範な適用可能なアドバイスを生むのに役に立つ（University Ombuds Office,2003）」と記されているので、学内の事例の蓄積に基づき目の前の問題の対策を検討するかなり現実的な性格をもつ委員会であると推測される。

2. スタンフォード大学（米国）（学生数約15000人、教職員約9000人）

スタンフォード大学では、オンブズパーソン、オンブズオフィスは、他の4種類の相談センターとともに、Office for Campus Relationsを構成している。その責任者は、副学長(Vice Provost)兼学事に関する総長特別相談役である。この副学長は、総長(President)に直接報告する9部門の責任者あるいは責任事務所のうちの1人となっている。(図1参照)

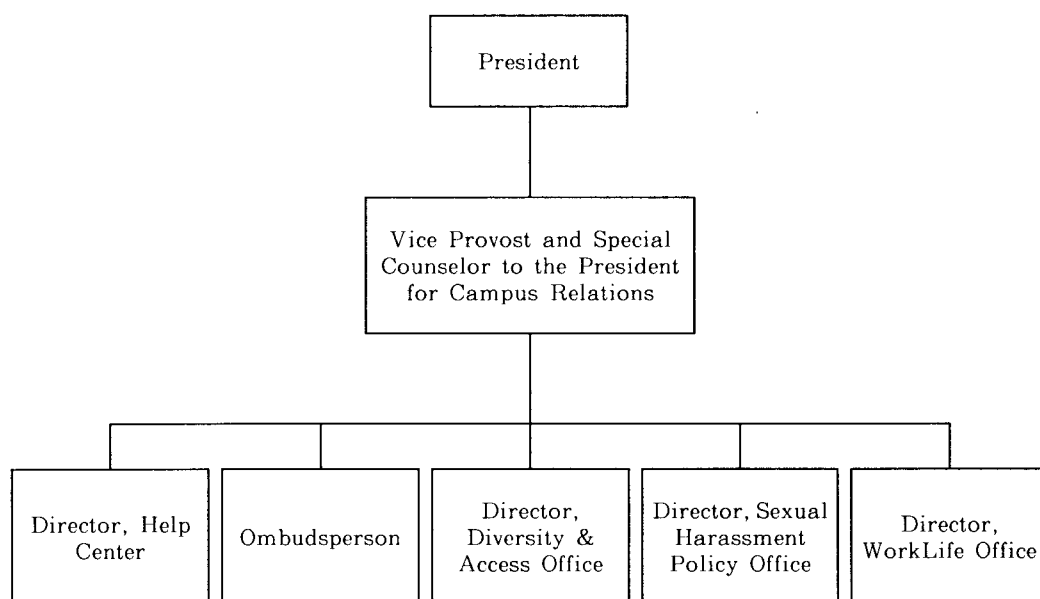


図1. Stanford University , Office for Campus Relations

オンブズオフィスには、オンブズパーソンが1名、他に受付事務員がいる。正式には、オンブズオフィス・調停センターという名称になっており、調停という解決手段に力点を置いていることが分かる。オンブズの紹介文を以下に引用する。

「オンブズは問題を解決するための選択肢を見分け、検討しながら、あなたの関心事を聞き、議論します。コミュニケーションの道を開き情報を集め、問題解決のための中立な調停者として働き、公平性と平等な解決を追求しつつ葛藤解決し、大学の規程を守ります。大学の規程についての情報を提供し、他の大学のサービスやプログラムを紹介します。」「(調停では) 共通の利益を追求します。(…中略…) 調停は信頼の置ける過程ですが公式なものではありません。(…中略…) もし両者が(調停で) 解決のための合意に失敗したら、苦情申立など他の公式な過程を利用した方がよいでしょう。」(Stanford University Site : Welcome to the Stanford University Ombuds Office and Mediation Center,2002)

公平性・守秘性・独立性を堅持して職務にあたるのが他の部分でも強調されている。また、医療オンブズは別組織としてあがっており、Medical School所属の医療オンブズパーソンが紹

介されている。現在の医療オンブズパーソンMartha A. McKeeは、前任職がスタンフォード大学病院危機管理部門の弁護士であり、葛藤解決のためには調停手段がしばしばもっともよい方法である場合があるという認識を持つ人物である。

なお、他の相談センターの概要は以下の通りである。

援助センター(Help Center)：心理・生活相談部門。個人相談、ワークショップ、講演会企画などを行う。シニアスタッフとして心理学者、臨床ソーシャルワーカー、家族カウンセラーを9名、インターンを2名、事務員1名で運営している。

多様性と接近オフィス(Diversity & Access Office)：多様性を尊重し、人種・肌色・性・性的指向・年齢・障害などによる差別撤廃を目指す。施設整備、統計情報、ワークショップなどを行い、必要に応じてコンサルテーションも行う。ディレクターが1名。

セクシュアル・ハラスメント対策室(Sexual Harassment Policy Office)：セクシュアル・ハラスメントについての一般的情報提供、教育啓発活動、コンサルテーション、アドバイス、苦情受付、第三者としての介入、公式な苦情申立への援助などを行う。室長1名、副室長1名、事務員1名。その他各部局に1～2名のセクシュアル・ハラスメント・アドバイザー。

仕事生活オフィス(WorkLife Office)：学生・教職員の家庭生活を支援する。主に託児、保育所、子どものためのプログラムや、高齢者介護、地域社会との接点などの情報提供やコーディネート、コンサルテーションを行う。室長1名、コーディネーター2名、事務員1名。

またこの図には出てこないが、スタンフォード大学一般法律相談・法律事務所部門は、総長下の9部門のうちの1つに直接入っている。

3. マサチューセッツ工科大学（米国）（学生数約10000人、教職員約9400人）

MITは、ハラスメントを問題であると位置づけ、それらを扱う方法を組織内オンブズとして発展させはじめた、おそらく米国内初の大手雇用主であると考えられている(Rowe,1990)。オンブズオフィスには6名のオンブズパーソン（うち3名は別キャンパスのLincoln Lab担当）と事務担当者1名が配置されている。本校所属の3名は、オンブズパーソンとして約2,30年ほどの経験を持ち、うちMITで1973年からオンブズパーソンとして働くMary P. Rowe（経済学博士、オンブズマン協会（TOA）設立メンバー）は総長特別補佐役も兼務している。後の2名は法学博士。学内で、交渉・議論などによる問題解決や部外者としての関わり方などの支援プログラムの講師もしている。オフィスは総長に対して活動概要の報告義務があるが、他組織からは独立しており、中立で非公式な苦情取扱機関となっている。援助できる問題としては以下のようなものが例示されている。補償、成績評価、評定、懲罰、職員・職場の方針・手続き・実践、安全問題、差別待遇、不公平な処遇、倫理観とMITの価値観、法律違反、報復への恐れ、仕事の境遇、いやがらせ、退学・退職。

2001-2002年度の総長への報告によると、前年度にオンブズパーソンが1人退職し次の人材が

埋まらなかった状態で、学生・教職員込みで1200人以上の実利用者があったという。よくある問題は、「学術研究上の事柄、仕事と勉強の境遇、成果と管理、方針と過程、個人または個人間の事柄、気づかれたさまざまな違反についての事柄、MITの休職・休学・退学・退職、照会の要請や、特定の事柄についてどのように扱うかのコンサルテーション(Robinson&Rowe,2002)」だったとある。この年度にはまた、オンブズオフィスの運営と効果についての再検討に着手している。再検討の主要な目的は、MITコミュニティに対して出張オンブズサービスをすることの有効性を改良するため、その他の葛藤取扱システムと効果的に協働するのを促進するため、ローカルレベルで不必要な葛藤を避けるために上司・管理職のスキルを改善するため、があげられている。教育研究組織、管理組織の双方ともと協働し、よりよい葛藤取扱のための方針と手続をつくりあげようとしている。ウェブサイトの充実にも力を入れている。また、MITの教員と上級管理職に対する”不平の扱い方とそのスキル向上のためのグループ”をいくつか企画・提供している。ニューヨークのテロがあった9.11後には、イスラエルとアラブのコミュニティ間の痛みに満ちた問題に焦点をあてた、グループと個人による話し合いの場を設けている。対外活動としては、オンブズマン協会や大学オンブズ協会での活動があげられている(Robinson&Rowe,2002)。

学内であげられているリソースは数多く、職場での暴力への恐れを行動・状況から査定するチーム、キャンパスにおける人種関連委員会、身体障害コーディネーター、人事部、MIT調停、MIT仕事・家族・個人生活センター、MIT生活サイト、MIT医療、夜間緊急連絡係、差別待遇対策室、MIT警察、学生部、学部長、学生支援ワーキンググループ、などがあげられている。MIT調停は、大学が提供する40時間の教育過程を受講した学生・教職員に、ボランティアで調停者として登録してもらい、大学構成員は気軽にある程度の調停知識がある登録済のボランティアに申込み、仲裁を依頼できるシステムとなっている。またMIT医療部門中の、精神保健（相談部門）では、医師・ソーシャルワーカー・心理学者・教育学者などのカウンセラーが計25名配置されている。

VI. 日本の大学への適用可能性

1. 概 観

以上に大学オンブズマン制度を取り入れはじめた大学から、長くその制度を運用し取り組んでいる大学までを例として概観した。どの大学にも共通している点は、オンブズマンの独立性・公平性・守秘性・非公式性をできる限り実現できるように配慮してある点と、オンブズマン制度のみに苦情対策を依存しているのではなく、非公式に相談できる場所が種類多く用意されている点と、公式な苦情処理制度が明文化され手続き、期間などの見通しをコミュニティ構成員がある程度持てる点である。

米国は法曹人口が多く、訴訟大国ともまたいわれ、「法による解決」も浸透している社会であるといえよう。その背景を持ちつつ、「和解による解決」の手段に価値が認められ、このような組織内オンブズマンが発展してきているといえる。現在プロの組織内オンブズマンとして「The

Ombudsman Association」に登録しているのは5カ国から約400人強であるという。専門職集団としては、発展途上でそれゆえ勢いもある集団であろう。

日本では現在法科大学院などの設置により、法曹人口を増やし利用しやすい司法制度にしようという動きがでてきたばかりである。まだどちらかというと法による解決は敷居が高い。また、オンブズマン制度については、自治体に制度があるところが少数で、国の制度はなく、市民オンブズマンのような形でしか知られていない。議会あるいは行政府が設置し、行政等を監督するという歴史的文化的な体験がなく、オンブズマンという職業倫理的概念も薄い社会に、この制度を取り入れるのは至難であるかもしれない。国や州にあってこういう仕事をするものだという常識が存在していない国で、名前だけ取り入れたとしても、単に組織内のみ消し屋になってしまう危険性が存在する。組織に所属して組織の旧態を守るという意識よりも、組織に属しつつも専門職として高い倫理的意識を持つことがオンブズマン自身にまず必要であろう。そして制度を取り入れる組織も、その構成員も、オンブズマンの職務の特徴をよく理解できるよう、啓発活動が必要になると思われる。

2. 多様な選択肢の必要性

Rowe(1990)は、その豊富な組織内オンブズマンとしての経験から、ハラスメントを受けたとオンブズマンに相談する人のうち、5～10%の人が法廷に持ち込んだり、マスコミに持ち込んだりすることを考慮し、1～5%の人が実際に公式な苦情処理制度までを利用すると述べている。ただし、苦情相談の選択肢が少ないほど、公式な苦情処理へ申し立てる率は高くなるという。これは、雇用者にとっても損益となっていく問題であると指摘している。そのような考察から、「職場でハラスメントを受けたと感じる人々のために、雇用者は、判決を出す選択肢（権利に基づくもの）と問題解決する選択肢（双方の利益に基づくもの）の両方を整備するよう要請されるべきだ、と私は思う(Rowe,1990)」と結論を出している。

Roweの示すように、判決を出す選択肢である、ある程度公表される公式の苦情処理制度と、問題解決する選択肢のひとつである守秘のかかった調停制度、これら両方があるところのオンブズマン制度が機能するとも言えそうである。両方の制度がある程度見通しをもった形で情報として提供されている必要があるということだろう。

またこれは、オンブズマン制度以外の苦情相談の選択肢も、確保されるべきであるという指摘ともいえる。例えば、米国の大学で設置されていることの多い学内警察は、緊急時に迅速な保護や力による介入が期待される相談機関である。メンタルヘルス部門の相談機関等では、プライバシーを保護し、相談者の気持ちに添って相談を聞き、心理的に起きている問題解決の援助をすることが期待される。自助グループでは、似たような経験を持つ人々と互いにある程度の守秘義務をもって話すことができ、一人で苦しんでいる感覚から抜け出しより冷静に事態を把握できるようになるかもしれない。もちろん学外の制度を利用することも自由でなければならない。例えば弁

護士に依頼すれば完全に依頼人の立場に立って交渉を進めることが期待されるだろうし、法廷を利用すれば、州、国としての重い判断を得ることができるが、大変慎重でほとんど情報公開となる方法といえよう。マスコミを利用するなら、プライバシーを失うかもしれないが、迅速に社会全体に問題を投げかけることができるかもしれない方法なのである。

米国の大学ではこういった公式な処分決定のための苦情処理制度と、学内外の多彩な支援システムがあることを前提に、さらにオンブズマン制度が取り入れられていることを、忘れてはならないだろう。Barkat(2002)は、組織内オンブズ部門がうまく機能するように立案計画するための注意点をいくつかまとめている。その中でも「解決経路がアンバランスまたは、よく計画されていない」場合には、「オンブズが唯一の”非公式な経路”となると過剰な利用を招き」「もし公式な経路がよく機能していないならば、全ての問題がオンブズ部門に再帰し、無分別な期待を招くことになる」ので、「しっかりした公式&非公式のシステムを持たねばならない」し、「人々が早期に問題を持ち出せるよう勇気づけるために、多くの“開けたドア”を用意しておかねばならない」という指摘がある。

日本の大学では、まず処分決定のための公式な苦情処理制度が明示されていることが非常に少ない。それは常識的に、教員・学生関連であれば当該部局の教授会が、職員関連であれば大学の人事部等が、制度の中核機関であろうと考えられるが、そこで誰がどのような会議をどれくらいの期間にわたって開き、何を規範として処遇等が決まっていくのか、どの程度公表されるのかなどは、示されていないことが多いのである（ケースバイケースということで決まっていなかったところも多いことだろう）。これが明示されなければ、公式制度の手前でどこまでの努力をし、どこからは公式制度にのせた方が望ましいのかが、利用者にとっても、オンブズマンにとっても、判断できないこととなる。

また、日本の大学ではプライバシー保護の視点から学生相談室等がハラスメント相談を受ける窓口となっている場合が現状ではかなり多い。学生相談で心理相談が行われる場合は、生命に関わるなど滅多なことが起きない限り、その内容は来談者とカウンセラーのみが知るにとどめられる。ところがハラスメント相談でもそのレベルの守秘義務を求められた上で、公式な処分等を含む解決を望まれることが生じてくる（例えば、相談者が、「私の名前や身元は完全に伏せてください、言った内容も出ると私だと特定できるから完全に伏せてください、でも相手には相応の処分をしてください」といった相談をする場合）。公式な処分等の公平な決定のためには、必ず加害者とされる人への調査も行う必要があるし、決定・行動する何らかの委員会・会議の構成員に正確な内容が伝わる必要がある。守秘義務はその経過に関わる全ての委員が共同で背負うものとなる。共同守秘義務に不安を感じ拒否するのも、被害者の気持・感情としては理解できる面もあり、心理的問題として取り扱うことはできるだろうが、現実の公式処分までをカウンセラー一人ですることは絶対不可能であり、してもならない。これは、活動内容により守秘の範囲が異なる相談窓口を一機関に混在させていることも一要因となって起きているのかもしれない。

したがって、多くの“開けたドア”を設置したら、それらのドアの特徴と性質を、利用者に向けて明示しなければならない。各部局などに作るセクシュアル・ハラスメント相談窓口は、情報提供などアドバイスを受ける窓口なのか？、公式な苦情解決を求める窓口なのか？。学生相談室でハラスメント相談を受ける場合は、心理相談の一環としてなのか？、来談者の意志決定へのサポートなのか？。学部長・研究科長などが相談をうける場合は、即刻公式な手続きにはいるのか？、聞くにとどめるだけ、は立场上可能なのか？といったようなことを、ある程度カラーを鮮明にして、利用者に提示する必要がある。その際にはじめに述べた矛盾を極力内包しないように特徴を持たせることが必要であると考えられる。その情報の存在は、最初の窓口を選ぶときに利用者自身がどうしていきたくのかを少しでも考える指針となり、より主体的な相談へと進む礎石となるだろう。

3. 人 材

オンブズマン協会はそのウェブサイト(The Ombudsman Association, 2003)で、一般的な大学オンブズパーソンに必要な技能と特徴を示している。それらは、a. コミュニケーションと問題解決の技能、b. 意志決定／戦略的思考の技能、c. 葛藤解消の技能、d. 組織についての知識とネットワーク形成の技能、e. 多様性の問題への感受性、f. 平静さとプレゼンテーションの技能、g. 清廉高潔さ、の7点である。大学の構造、文化、方針、実践について詳しくなければならず、組織内で広くネットワークを形成し維持しなければならない、という指摘があることから、オンブズマンは同じ大学である程度長く仕事をし、人脈を広げていく必要があることがわかる。そういった技能は個人の能力に大変依存している面があるが、後進に引き継がせる必要があり、そのためには、常に現場で後進を育てる必要がある。そうしなければ一定レベルの活動を常に期待することはできないだろう。

また継続的研修を、オンブズマン協会(TOA)、大学オンブズ協会(UCOA)、紛争解決における専門家の団体(SPDR)、等における活動やトレーニングを通じて受けねばならないとされている。「守秘や特権といったオンブズのきわどい論点の指導的先端に居続けるために必要だから(The Ombudsman Association, 2003)」という指摘からみて、オンブズマンで有り続けるにつれて特権的意識に流される者もまたいるということだろう。なかなか自身に厳しい意識を要求される職務といえる。このような継続的研修とトレーニングを日本国内で期待することは、現状では大変難しいと考えられる。

VII. おわりに

以上のように大学オンブズマン制度を概観したが、このような種類の仕事をすでに学生相談室等で引き受けているカウンセラーは相当多いと思われる。この制度をすぐにこのまま取り入れるというのは、先駆的ないくつかの大学で既に行われてはいるが、文化・歴史の違い、意識の違い、

経営事情、様々な点で、なかなか難しい点が多いといえよう。しかし少なくとも、オンブズマン制度とその周辺の制度の構造や作業目標を参考にして実際のこの種の仕事をし、また大学全体に働きかけることにより、学内相談部門に新たな分野が生じ始めていることへの認識が、従来の相談担当者にも、大学関係者全体にも深まっていくことであろう。目指すのは結局、「大学を構成員のためによくしていこう」ということである。そして「よい」というのは構成員によってとらえ方にずれがあることを許容し、共存していくことを目指すことなのである。

引用・参考文献

- American Bar Association **Standard for the establishment and operation of ombuds office** 2001 in the websites of “American Bar Association”
- Barkat, J.S. **Blueprint for Success : How to Effectively Design an Organizational Ombuds Department** 2002 in the websites of “The Ombudsman Association”
- 林屋礼二 『オンブズマン制度 日本の行政と公的オンブズマン』 岩波書店 2002
- President and Fellows of Harvard College **University Ombuds Office** 2003 in the websites of “Harvard University”
- Robinson & Rowe **Ombuds Office Reports to the President 2001-2002** 2002 in the websites of “Massachusetts Institute of Technology”
- Rowe, M.P. **People who feel harassed need a complaint system with both formal and informal options** in Negotiation Journal, April, 1990, Vol6, No.2, pp.161-172
- The Ombudsman Association **Generic College/University Ombudsperson Job Description** 2003 in the websites of “The Ombudsman Association”
- University and Colledge Ombuds Association **Standards of Practice** 2000.3.8 in the websites of “University and Colledge Ombuds Association”

引用・参考URL

- American Bar Association <http://www.abanet.org/adminlaw/ombuds/home.html>
- Harvard University <http://www.harvard.edu/>
- Massachusetts Institute of Technology <http://web.mit.edu/>
- Stanford University <http://www.stanford.edu/>
- The Ombudsman Association <http://www.ombuds-toa.org/>
- University and Colledge Ombuds Association <http://www.ucoa.org/>

〈付録資料〉

University and College Ombuds Association

Standard of Practice

**大学オンブズ協会
実務基準****序 文**

大学オンブズ協会は、個人の実践と、事務所の方針と手続きの制定のモデルとなるよう、以下の実務基準を作成する。これらの基準は、オンブズ専門家の中で共通して理解されている原則に一致して発展してきたものであり、大学オンブズ協会の価値観の核を反映している。行為基準は、メンバーが責任ある選択をする上で助けになるし、さらにはオンブズ事務所とそのサービスに対する設置者の信頼と理解を高める意図をもっている。

定 義

大学オンブズマン^{*1}は、高等教育機関によって認可され、守秘義務をもって申し立てられた行為や手抜きや失礼な言動や組織広範に渡る問題についての苦情や関心事や調査を、オンブズマンの定義による管轄範囲内で受け付け、これらの問題について話を聞き、選択肢を提供し、解決を促進し、非公式な調査や審査を独立的に公平に行うものである。

- * 1 この定義内で用いられた用語、オンブズマンOmbudsmanは考えられ得る限り広範の集団との意思疎通を考慮に入れたためであり、文法上の性がより中立な用語を使用することを妨げようとしているものではない。1991年に採用されたUCOA実践に従って、文書では一貫してオンブズOmbudsを使用している。UCOAはこの言葉を例えばオンブズパーソンombudsperson、オンブズ役員ombuds officerなどと変化させた形で多くの実践者たちが使用していることを敬意をもって認めている。

大学オンブズ協会の会員は以下の基準に沿って実践するようつとめる。

1. 独立性

オンブズオフィスは、その構造、機能、外観上独立していなければならない。

1. 1 オンブズと上司との制度上の報告関係は、管理・予算上の目的のみに限られる。
1. 2 オンブズは可能な限り高い位置づけに置かれるべきである。
1. 3 オンブズとしての義務と利害の衝突が起きるかもしれない義務の分担をオンブズはうけもつべきではない。
1. 4 オンブズは、職場が非公式に調査・審査する単位とは別の独立したものである。

1. 5 オンブズは、オンブズ事務所のスタッフの任命・解任について単独の権限をもち、スタッフの管理に直接的に関与する。
1. 6 オンブズは、争点、関心事、調査、苦情、自身のイニシアチブに従って行動する。
1. 7 オンブズはその活動の概要報告を定期的に出版するべきである。
1. 8 オンブズは、定められた更新可能な任期を持つべきであり、理由があるときにのみ解任されるべきである。
1. 9 オンブズは一定の配分された予算と、職務を成し遂げるのに十分なリソースを持つべきである。
- 1.10 オンブズ事務所は、組織の公式管理運営主体の活動として設置されるべきであり、また文書上の方針には、参考あるいは紛争解決といった用語にて記載されるべきである。
- 1.11 オンブズは関連した情報源全てにアクセスする。

2. 公平性／中立性

オンブズは中立、公平で、同調せず、客観的である。

2. 1 オンブズは、個人的興味や利害関係を持たず、問題の結論から個人的得失を負わない。
2. 2 オンブズはオンブズと利害の衝突の原因となるまたは結果的にそうなるかもしれない状況を避ける。
2. 3 オンブズは良心的で公平な過程の擁護者であり、個人や機関の利益を養護するものではない。
2. 4 オンブズは、全ての当事者の正当な興味と関心を考慮し敬意を払って、活動する。
2. 5 オンブズは、責任ある適切なシステムの変化を推奨し養護するべきである。
2. 6 オンブズは、適切な当事者にその方針、プログラム、人事の問題、人の健康や安全や権利に影響を及ぼす機関による風習や決定を、問いかけていくべきである。

3. 守秘性

オンブズは、深刻な危害の差し迫った危険があり、他に責任ある選択が存在しない場合を除いて、守秘の下に得たどのような情報も開示してはならないし、開示を要求されてもならない。

3. 1 オンブズは、個人のアイデンティティと問題を保護し、当事者の許可無しに当事者と会ったり話したりしたことを開示しない。
3. 2 オンブズはその職務遂行中に、どのような当事者または全ての利害関係者から得た情報も、許可なしに開示しない。
3. 3 情報と記録の機密という特権は、当事者や問題にというよりもむしろ、オンブズとオンブズ事務所に所属している。
3. 4 オンブズは個々の事例についての情報の要求には応じない。

- 3. 5 オンブズは、本人が許可し許可された範囲内においてのみ、個人の問題に関連した特別な行動をとる。
- 3. 6 もしオンブズが組織全体の問題を追求する場合には、苦情申立人を同定する情報や特定の個人に関連していたかもしれない単一の状況を明らかにすることなく、追求する。
- 3. 7 オンブズは追求や情報の集積のために、機関におけるプライバシーまたは守秘基準に違反することはしない。
- 3. 8 オンブズは安全な場所と方法で情報（例えばノート、電話のメッセージ、面談日程等）を保持する。
- 3. 9 オンブズは匿名でデータや報告を注意深く作成し、集計された形で、守秘を保ち、個人を特定するのを避ける。
- 3.10 オンブズとのコミュニケーションは、組織に通知されることはない。
- 3.11 オンブズは、オンブズの仕事の守秘の性質を公表する。

4. 非公式性

オンブズは、原則として非公式に機能し、以下のような方法を用いる。聞くこと、情報の供給と受領、問題のとらえ直し、選択肢の開発、委託、第三者の介入、頻繁なやりとり、調停、システムの変化。

- 4. 1 オンブズは、公式の機関によるどのような調査または判決の手続きにも、積極的な役割はとらない。公式過程の手続き上の規則違反を申し立てたものと、申し立てられた行為や手抜きや失礼な言動や組織広範に渡る問題について、オンブズは非公式に調査または審査をすることもある。
- 4. 2 オンブズは、公式な内部的あるいは外部的手続きで要請されるどのような段階にも、追加されこそすれ置き換わるものではない。どのような苦情処理過程や組織上の方針にも、オンブズ事務所を利用することを要求されてはいない。
- 4. 3 個人が提示した、関心事、問題、認識、解釈、事実、不適切な行為や手抜きや失礼な言動についての申し立てを、オンブズは聞き、熟慮し、適切なそれらの解決を目指す。
- 4. 4 オンブズは適切な場合には非公式な実情調査を行うこともある。
- 4. 5 公式な調査の要請がなされたら、オンブズは本人を適切な機関か人物へ紹介する。

5. サービスへのアクセス

明示されたコミュニティの成員全ては、自発的にサービスを求めることができ、敬意と尊厳をもって取り扱われるであろう。

- 5. 1 オンブズはサービスの要求に応じて慎重に配慮して取り組む。

6. 専門的能力

オンブズは専門的実務基準にしたがって活動し、スタッフが継続的に教育と訓練を求める機会を追求し提供する。

2000.3.8 University and Colledge Ombuds Association